

Transport van afval

De EVOA op hoofdlijnen¹



Mr. R.G.J. Laan,
advocaat bij
Van Diepen Van der Kroeff
Advocaten

1. Inleiding¹

De Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)² neemt in het internationaal afvaltransport een centrale plaats in. Deze bijdrage betreft een beknopt overzichtsartikel van de EVOA, vooral beschreven vanuit het oogpunt van marktdeelnemers. De EVOA is voor veel partijen van belang, maar zal niet vanuit alle invalshoeken worden belicht. Aangezien Nederland een lidstaat van de Europese Unie (EU) is, werkt deze Europese Verordening rechtstreeks door in de nationale rechtsorde. Dit betekent dat de bepalingen uit de EVOA rechtstreeks van toepassing zijn in Nederland (zonder te hoeven worden omgezet in nationale regelgeving) en direct dienen te worden nageleefd door de betrokken partijen.

2. Systeem van de EVOA

Het belangrijkste doel van de EVOA is de bescherming van het milieu en als bijkomend belang worden de effecten van de EVOA op de internationale handel genoemd.³ Ten behoeve van dat doel dient iedere lidstaat toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren waarbij overheden op de hoogte worden gesteld van een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen en de 'autoriteiten van verzending, doorvoer en bestemming' in de gelegenheid worden gesteld gemotiveerde bezwaren daartegen te maken.⁴

Voor het van toepassing zijn van de EVOA is allereerst van belang of de (voorgenomen) overbrenging daadwerkelijk afvalstoffen (in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen) betreft⁵ en vervolgens of de overbrenging een grens van een lidstaat passeert (dus of wordt overgebracht vanuit een lidstaat, wordt overgebracht naar een lidstaat of wordt overgebracht door een lidstaat). Indien de overbrenging geen landsgrenzen passeert, dus geen internationaal transport

betreft, valt het transport niet onder de EVOA.⁶ Verder is een aantal situaties uitgesloten van de toepassing van de EVOA, zoals afvalstoffen die zijn ontstaan aan boord van voer- en vaartuigen.⁷

De EVOA kent meerdere normadressaten (personen en/of rechtspersonen voor wie de bepaling geldt), maar de belangrijkste zijn misschien wel de marktdeelnemers. Het kan hierbij gaan om natuurlijke personen, maar in de praktijk vooral om rechtspersonen. De kennisgever heeft bepaalde verplichtingen⁸, maar ook de vervoerder⁹, ontvanger¹⁰ en de verwerker¹¹ hebben verplichtingen.

3. Instrumenten van de EVOA

De EVOA bevat een aantal instrumenten waarvan kennisgeving wel de belangrijkste is. De EVOA hanteert het begrip 'kennisgever'. Het betreft hier elke natuurlijke of rechtspersoon die het voornemen heeft om afvalstoffen over te brengen of te laten overbrengen en verplicht is om kennisgeving te doen.¹² De procedure van kennisgeving is van toepassing wanneer de overbrenging van afvalstoffen onder artikel 3 lid 1, onder a of b, van de EVOA valt. Dat wil zeggen: voor alle afvalstoffen die bestemd zijn voor verwijdering (artikel 3 lid 1 onder a) en voor bepaalde afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing (artikel 3 lid 1 onder b).

Kennisgeving houdt in dat de kennisgever het kennisgevingsdocument uit bijlage IA van de EVOA invult en zo nodig het vervoersdocument uit bijlage IB.¹³

Deze documenten worden door de bevoegde autoriteit van verzending verstrekt. In Nederland is dit de Minister van Infrastructuur en Milieu (Minister I&M). De kennisgever dient de documenten naar waarheid in te vullen. Vervolgens sluit de kennisgever met de ontvanger van de afvalstoffen een contract.¹⁴ Tevens dient een waarborgsom gestort te worden of een gelijkwaardige verzekering te worden afgesloten ter dekking van bepaalde kosten.¹⁵ De kennisgeving bestrijkt de

¹ Dit artikel kwam tot stand in samenwerking met Eva Tannehil, paralegal bij Van Diepen Van der Kroeff Advocaten.

² Verordening (EG) nr. 1013/2006, PbEU 2006, L 190/1.

³ Zie onder nr. 1 van de preambule bij de EVOA.

⁴ Zie onder nrs. 3 - 10 van de preambule bij de EVOA.

⁵ Over het begrip 'afvalstof' bestaat veel discussie. Dit is te zien aan de vele jurisprudentie omtrent dit begrip. Het gaat dit artikel te buiten daar op in te gaan.

⁶ Wel geldt op grond van artikel 1 lid 5 jo. 33 EVOA dat lidstaten een passend stelsel dienen in te voeren voor toezicht en controle op de overbrengingen van afvalstoffen uitsluitend binnen hun rechtsgebied.

⁷ Artikel 1 EVOA.

⁸ Bijvoorbeeld in artikel 16 en 49 EVOA.

⁹ Bijvoorbeeld in artikel 16 EVOA.

¹⁰ Bijvoorbeeld in artikel 5 en 16 EVOA.

¹¹ Bijvoorbeeld in artikel 12 lid 1, onder k, EVOA, waaruit impliciet een verplichting voor verwerkers is af te leiden.

¹² Artikel 2 lid 15 EVOA.

¹³ Artikel 4 lid 1 EVOA.

¹⁴ Artikel 4 lid 4 jo. artikel 5 EVOA.

¹⁵ Artikel 4 lid 5 jo. artikel 6 EVOA.

overbrenging van de afvalstoffen vanaf de oorspronkelijke plaats van verzending en omvat de voorlopige en niet-voorlopige nuttige toepassing of verwijdering.¹⁶ Vervolgens kunnen de bevoegde autoriteiten van verzending, doorvoer en bestemming binnen 30 dagen schriftelijk bezwaar maken of toestemming verlenen, eventueel onder voorwaarden.¹⁷ Een ander instrument betreft de overbrenging van afvalstoffen onder de EVOA voorzien van bepaalde informatie. Indien de afvalstoffen zonder kennisgeving, maar wel vergezeld van bepaalde informatie, overgebracht kunnen worden, zorgt de opdrachtgever van het land van verzending ervoor dat de afvalstoffen daadwerkelijk vergezeld van deze informatie worden overgebracht.¹⁸ Het gaat hier om afvalstoffen als bedoeld in artikel 3 lid 2 en 4 EVOA. In bijlage VII van de EVOA is het formulier te vinden dat dient te worden ingevuld. Tevens moet daarbij een contract worden gesloten dat de terugnameverplichting regelt voor als de overbrenging niet goed verloopt.

4. Overbrengingen van afvalstoffen onder de EVOA

Afvalstoffen onder de EVOA kunnen op verschillende wijzen worden overgebracht. Op welke wijze de afvalstoffen dienen te worden overgebracht hangt van een aantal factoren af. Voor de EVOA is het van belang om te kijken of de overbrenging van afvalstoffen bestemd is voor verwijdering of voor nuttige toepassing, maar ook of de afvalstoffen voor nuttige toepassing op de zogenaamde 'groene lijst'¹⁹ of 'oranje lijst'²⁰ van de EVOA staan.

De uitvoer van afvalstoffen bestemd voor verwijdering vanuit de EU naar derde landen is in beginsel verboden.²¹ Uitvoer naar landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel is niet verboden, tenzij dit land het verbiedt of de bevoegde autoriteit van verzending redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in het land van bestemming niet op ecologisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd. Ook op de invoer van afvalstoffen voor verwijdering in de

EU geldt in beginsel een verbod. Hierop bestaat echter een aanzienlijk aantal uitzonderingen.²² Lidstaten kunnen bijvoorbeeld bilaterale en multilaterale overeenkomsten met derde landen sluiten. Afvalstoffen bestemd voor verwijdering waarbij overbrenging is toegestaan dienen altijd via de procedure van de kennisgeving te worden overgebracht.²³ Voor uitvoer uit de EU naar niet-OESO-landen zijn in de zogenaamde 'Derde landen verordening'²⁴ de standpunten verwerkt van niet-OESO-landen over de procedures die gelden voor de overbrenging van groene-lijst afvalstoffen. In deze Verordening is per niet-OESO-land bepaald of, en zo ja onder welke procedure, de verschillende niet-OESO-landen deze afvalstoffen wensen te ontvangen. Voor afvalstoffen voor nuttige toepassing van de oranje lijst geldt de hoofdregel dat uitvoer naar derde landen in principe verboden is.²⁵ Alleen uitvoer naar zogenaamde EVA-landen²⁶ die lid zijn van het Verdrag van Bazel is toegestaan.²⁷

Voor de uitvoer van groene lijst-afvalstoffen naar OESO-landen behoeft in beginsel geen voorafgaande kennisgeving te worden gedaan.²⁸ Hiervoor geldt dat deze moet zijn vergezeld van bepaalde informatie.²⁹ Alleen als de afvalstoffen mengsels betreffen of onder onderdeel B van bijlage III staan³⁰ is alsnog de procedure van kennisgeving vereist.³¹ Voor de uitvoer van oranje lijst-afvalstoffen naar OESO-landen geldt de kennisgevingsprocedure. Invoer van afvalstoffen van de oranje lijst is alleen toegestaan vanuit OESO-landen en landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel of waarmee de EU en/of haar lidstaten overeenkomsten hebben gesloten.³² Invoer van groene lijst-afvalstoffen vanuit OESO-landen dient vergezeld te gaan van bepaalde informatie en voor invoer van oranje lijst-afvalstoffen vanuit OESO-landen geldt de kennisgevingsprocedure.

Voor afvalstoffen die op de groene lijst staan is in principe geen kennisgeving vereist, wel dienen deze vergezeld te gaan van bepaalde informatie.³³ Groene lijst-afvalstoffen worden over het algemeen als minder risicovol gezien vanuit milieuoogpunt dan oranje lijst-afvalstoffen. Voor afvalstoffen die op de oranje lijst staan geldt een systeem waarin de

¹⁶ Artikel 4 lid 6 EVOA.

¹⁷ Artikel 9 - 12 EVOA. Indien de bevoegde autoriteit van doorvoer niet binnen 30 dagen bezwaar heeft gemaakt, mag zij worden geacht stilzwijgende toestemming te hebben verleend [artikel 9 lid 1, laatste alinea].

¹⁸ Zie artikel 18 EVOA.

¹⁹ Bijlage III van de EVOA.

²⁰ Bijlage IV van de EVOA.

²¹ Artikel 34 EVOA.

²² Artikel 41 EVOA.

²³ Zie artikel 3 lid 1 onder a EVOA.

²⁴ Verordening (EG) nr. 1418/2007 van 29 november 2007, PbEU 2007, L 316/6 (Derde landen verordening).

²⁵ Artikel 36 EVOA.

²⁶ Landen die behoren tot de Europese Vrijhandelsassociatie. Deze vrijhandelsorganisatie is in 1960 opgericht en bestaat op dit moment uit IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

²⁷ Artikel 34 lid 2 EVOA.

²⁸ Artikel 38 EVOA.

²⁹ Artikel 18 EVOA.

³⁰ Bijlage III B van de EVOA bepaalt echter dat mengsels toch nog onder de groene lijst-procedure kunnen worden overgebracht in afwachting van een besluit tot opname in de desbetreffende bijlagen van het Verdrag van Bazel of het OESO-besluit [artikel 58 lid 1, sub b, EVOA]. Vooralsnog zijn hier slechts een paar mengsels ondergebracht.

³¹ Artikel 38 lid 2 EVOA.

³² Artikel 43 EVOA.

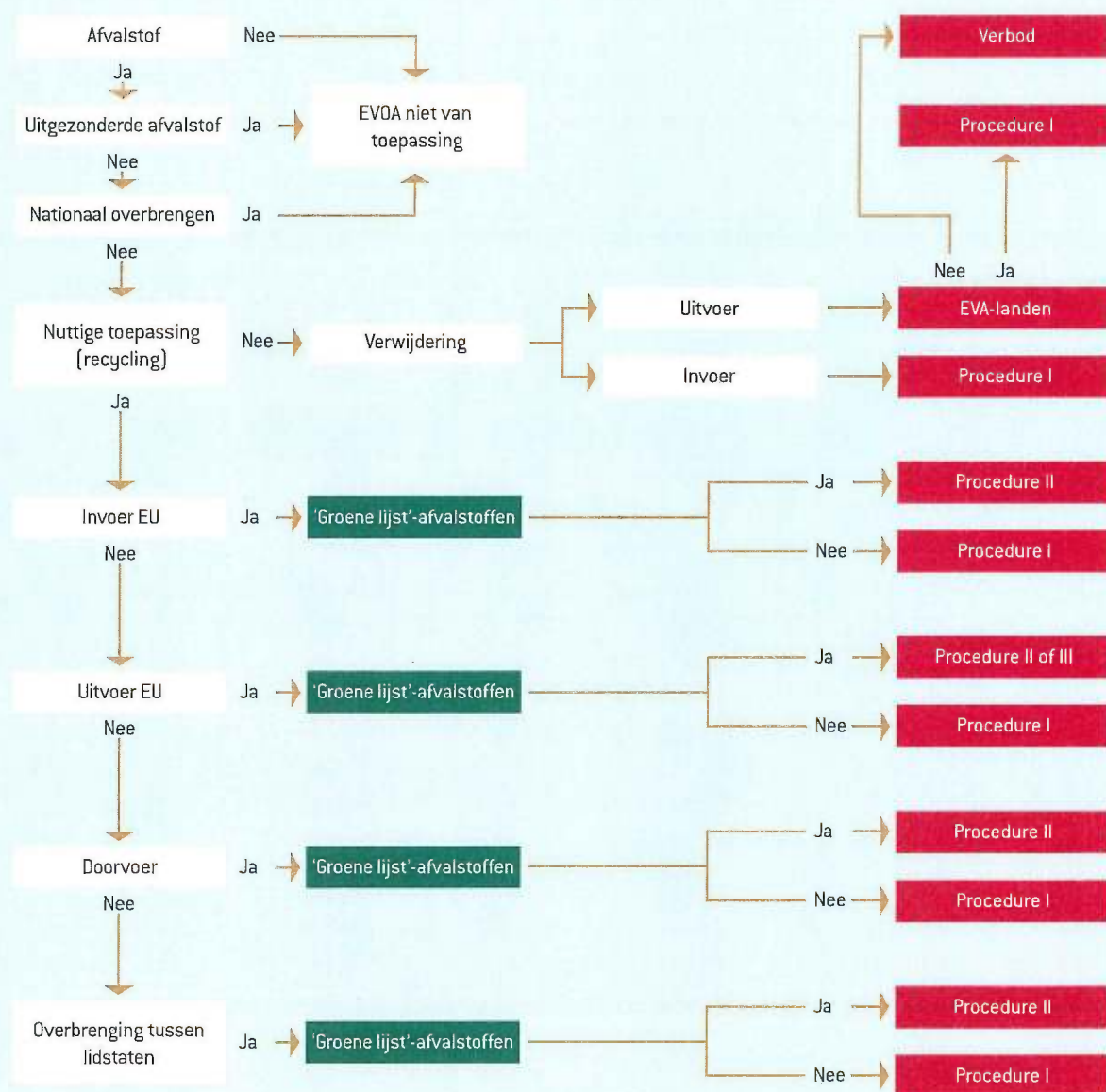
³³ Artikel 18 jo. bijlage VII van de EVOA. In bijlage VII van de EVOA staan de groene lijst-afvalstoffen. Indien een afvalstof van deze lijst overgebracht wordt, dient deze overbrenging van bepaalde begeleidende informatie voorzien te zijn [art. 18 EVOA].

Artikel 4 jo. 11 en 12 jo. 13 EVOA.

overbrenging alleen is toegestaan wanneer de bevoegde autoriteiten daartegen niet binnen de daarvoor gestelde termijn bezwaar maken en schriftelijke toestemming verlenen na het doen van een kennisgeving van de kennisgever aan

de betrokken autoriteiten.³⁴ De procedure van overbrenging (door middel van kennisgeving of vergezeld van begeleidende informatie) is afhankelijk vanuit welk land (lidstaat, EVA-land of derde land) betrokken is bij de in- of uitvoer.

Schematische weergave EVOA³⁵



³⁴ Artikel 4 jo. 11 en 12 jo. 13 EVOA.

³⁵ Afkomstig van de website van de Douane: <http://www.douane.nl/bibliotheek/handboeken/vgem/hvgem_40-04-00-06.html>, laatstelijk geraadpleegd op 29 juni 2011.

Procedure I

Kennisgevingsprocedure (artikel 3 EVOA).

Procedure II

Procedure waarbij begeleidende informatie is verplicht (artikel 18 EVOA).

Procedure III

Niet-OESO-landen kunnen kenbaar maken welke groenlijst-afvalstoffen ze onder welke voorwaarden willen ontvangen (artikel 37 EVOA).

Er kan een verbod gelden, een kennisgevingsprocedure noodzakelijk zijn of de overbrenging dient vergezeld te gaan van begeleidende informatie.

Zodra de afvalstoffen niet volgens de voorschriften van de EVOA worden overgebracht, is sprake van een 'illegale overbrenging'.³⁶ Er is sprake van een illegale overbrenging indien de afvalstoffen worden overgebracht zonder de vereiste kennisgeving, zonder de vereiste toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten of met een door vervalsing, verkeerde voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming van de betrokken autoriteiten. Verder is sprake van een illegale overbrenging indien de overbrenging niet feitelijk overeenstemt met de kennisgeving of de vervoersdocumenten, de overbrenging resulteert in verwijdering of nuttige toepassing die in strijd is met Europese of internationale regelgeving, de overbrenging in strijd is met artikel 34, 36, 39, 40, 41 en 43 EVOA of waarbij de overbrenging als bedoeld in artikel 3 lid 2 en 4 niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 2 lid 35, sub g onder I, II of III, van de EVOA.³⁷

5. Handhaving van de EVOA

In de EVOA zijn sanctievoorschriften terug te vinden in titel VII. Verder bevat de EVOA ook voorschriften die handhaving door de lidstaten ondersteunen, namelijk een regeling voor een borgsom³⁸ en een terugnameplicht³⁹.

Handhaving van de bepalingen uit de EVOA in Nederland wordt

vaak voorafgegaan door toezicht en/of opsporing. Vervolgens kunnen overtredingen van de EVOA bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd worden.

Bestuursrechtelijke handhaving van de EVOA kent verschillende vormen. Allereerst bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.⁴⁰ Tevens bestaat de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen.⁴¹ Strafrechtelijke handhaving van de EVOA in Nederland vindt vooral plaats door middel van de Wet op de economische delicten (Wed).⁴² Het kan hier gaan om een boete, maar ook om bijvoorbeeld gevangenisstraf. Naast de strafbaarstellingen uit de Wed kan ook een aantal commune delicten van het Wetboek van Strafrecht van belang zijn voor handhaving van de EVOA. Het gaat hier met name om valsheid in geschrift⁴³, oplichting⁴⁴, deelneming aan een criminele organisatie⁴⁵ en de opzettelijke verontreiniging van bodem, water en/of lucht⁴⁶. Natuurlijke personen van een rechtspersoon kunnen, soms naast de rechtspersoon, strafrechtelijk aansprakelijk zijn (eventueel als opdrachtgever of feitelijk leidinggevende) en worden veroordeeld.⁴⁷ Tenslotte kan een transactie worden aangeboden door de Officier van Justitie en kunnen EVOA-delicten ook middels zo'n transactie worden afgedaan.⁴⁸ Het betreft een transactie om strafrechtelijke vervolging te voorkomen.⁴⁹ Door voldoening aan de transactievoorwaarden door de verdachte vervalt namelijk het recht tot strafvordering door de Officier van Justitie.

6. Rechtsbescherming

In een bestuursrechtelijke procedure kan een kennisgever tegen het besluit van de Minister van I&M bezwaar maken indien de Minister bezwaar had tegen de overbrenging.⁵⁰ Vervolgens kan een belanghebbende, dus de kennisgever, beroep instellen bij de rechtbank.⁵¹ Tenslotte kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).⁵² In de procedure bij de ABRvS kunnen prejudiciële vragen worden gesteld door de nationale rechter aan het Europese Hof wanneer de nationale rechter wordt geconfronteerd met Europeesrechtelijke vragen waarop geen duidelijk antwoord voorhanden is.⁵³

³⁶ Artikel 2 lid 35 EVOA.

³⁷ Zie hiervoor artikel 2 lid 35, sub a t/m g, EVOA.

³⁸ Artikel 6 EVOA.

³⁹ Artikel 22 en 24 EVOA.

⁴⁰ Afd. 5.3.1 Awb.

⁴¹ Afd. 5.3.2 Awb.

⁴² Artikel 10.60 WvM jo. artikel 1a Wed.

⁴³ Artikel 225 Sr.

⁴⁴ Artikel 326 Sr.

⁴⁵ Artikel 140 Sr.

⁴⁶ Artikel 173a en 173b Sr. Deze artikelen leveren in de praktijk echter nauwelijks resultaat op, zie bijvoorbeeld M.G. Faure, 'Het Nederlandse milieustrafrecht: dringend aan herziening toe!', RM Themis 1997/1, p. 3 - 12.

⁴⁷ Artikel 51 Sr.

⁴⁸ Nummers M 280 - M 289 van de bijlage van Transactiebesluit milieudelicten.

⁴⁹ Artikel 74 Sr.

⁵⁰ Hoofdstuk 6 en 7 Awb.

⁵¹ Artikel 8:1 Awb e.v.

⁵² Artikel 46 Wet RvS e.v.

⁵³ Artikel 267 VwEU.

Ook kan een strafrechtelijke procedure plaatsvinden indien de Officier van Justitie hiertoe besluit. Daarvoor bestaat in Nederland de eerste aanleg bij de rechtbank⁵⁴, vervolgens hoger beroep bij het gerechtshof⁵⁵ en tenslotte cassatie bij de Hoge Raad⁵⁶. Eventueel kan daarna nog bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geprocedeerd worden.

7. Actuele ontwikkelingen

Onlangs is de Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁵⁷ in werking getreden.

In deze Richtlijn wordt de EVOA ook genoemd en dat betekent dat illegale overbrengingen onder de EVOA voortaan strafbaar dienen te worden gesteld in de nationale regelgeving van de lidstaten. Voor Nederland zal hoogstwaarschijnlijk weinig veranderen nu illegale overbrengingen onder de EVOA strafbaar zijn gesteld in Wed. Nederland lijkt dan ook al aan de Richtlijn te voldoen.

⁵⁴ Aangebracht middels een dagvaarding van de OvJ, artikel 258 Sv. Zie vervolgens artikel 268 Sv e.v.

⁵⁵ Artikel 404 Sv e.v.

⁵⁶ Artikel 427 Sv e.v.

⁵⁷ Richtlijn 2008/99/EG van 19 november 2008, PbEU 2008, L 328/28.